

tungsmitarbeiter, die derart politisiertem Akteursinteresse ihrer Führungskräfte ausgesetzt sind, sehen sich zwangsläufig mit einem Dilemma konfrontiert: Sie können entweder den politischen Interessen ihrer Vorgesetzten entsprechen und damit gegen ihre professionellen Werte und im Extremfall auch gegen geltendes Recht verstoßen, oder ihre Karriere und ein angenehmes Arbeitsumfeld riskieren. Entsprechend werden sie häufiger von fachlichen Prämissen abweichen und politischen Vorgaben folgen, was zu einer Verschlechterung der Vollzugsperformanz führen sollte. So sollte sowohl die rechtsstaatlich-politische Dimension unter der stärkeren Politisierung des Vollzugs leiden, da formale Routinen, die Einheitlichkeit der Entscheidungen wie auch der Rechtsschutz des einzelnen Bürgers häufiger politischen Prioritäten untergeordnet werden könnte. Weiterhin sollte die wirtschaftlich-funktionale Performanz leiden, da professionelle Abläufe gestört und die Dezentralisierung von Entscheidungen auf die fachlich kompetente Vollzugsebene unter diesen Bedingungen nicht konsequent erfolgt. Schließlich sollte durch die häufigeren Interventionen und die De-Professionalisierung des Vollzugs auch die kontextuelle Performanz geschwächt werden, da fachliche Orientierung sowie Maßstäbe für einen über professionelle Zweifel erhabenen Vollzug bei den Mitarbeitern verloren geht. Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese S1: Je höher die Politisierung der Führung einer Behörde, desto geringer die Performanz des Verwaltungsvollzugs ihrer Verwaltungseinheiten.

4.5.2. Funktionale Binnen-Differenzierung

Der zweite strukturelle Erklärungsfaktor administrativer Performanz ist nicht politischer, sondern mikro-politischer Natur. Der *funktionalen Differenzierung* des Aufgabenportfolios einer Behörde i.S.d. Breite des unter einem Behördendach bearbeiteten Aufgabenbereichs wird ebenfalls ein Einfluss auf die Performanz des Aufgabenvollzugs zugesprochen. Grundsätzlich lassen sich alle Behörden als Abweichungen von den Idealtypen *monofunktionale* und *multifunktionale Behörde* klassifizieren. Erstere zeichnen sich durch die Organisation um ein spezifisches, zusammenhängendes Aufgabenfeld aus. Zweite bündeln ein breites, nicht unmittelbar inhaltlich oder hinsichtlich der Qualifikation der Mitarbeiter und der verwandten spezifischen Sachmitteln miteinander verknüpftes Aufgabenportfolio (vgl. Wollmann 2004b). Eine solche Kategorisierung erlaubt bei aggregierter Betrachtung die Klassifizierung der öffentlichen Verwaltung eines Landes als *Gebietsorganisations-* oder *Aufgabenorganisationsmodell* (vgl. Kapitel 3.2.3.3). Die Realmodelle werden dabei jedoch nie vollständig einem der beiden Modelle entsprechen, sondern zu einem gewissen Grad ein Mischmodell aus

Behörden beider Organisationstypen darstellen. Die Unerreichbarkeit der Idealtypen kann dabei auf die hier im Fokus stehenden performanzrelevanten Merkmalen der beiden Organisationsformen zurückgeführt werden.

Hinweise auf eine Wirkung der horizontalen Differenzierung von Organisationen sind allgegenwärtig in der einschlägigen Literatur. Egeberg (1999: 162-165) zitiert zahlreiche empirische Studien, welche auf grundsätzliche Unterschiede hinsichtlich interner Prozesse – der Häufigkeit von Kontakten und der Austausch von Informationen innerhalb des Verwaltungsapparates hinweisen – und diese Unterschiede auf die *horizontale Spezialisierung* der Behörden zurückführen. Konkrete Untersuchungen zu den Effekten von Bündelungs- und Sonderbehörden deuten auf ein Spannungsverhältnis zwischen *Koordination*, *Abwägung* und *Fachlichkeit* hin. Während die Zusammenfassung von Aufgaben unter einem Dach nach dem Grundsatz der *Einheit der Verwaltung* (vgl. Wagener 1969; Oebbecke 1987; Hill 1993) zu verbesserter fachübergreifender Koordination und früherer Abwägung widerstreitender (Fach-) Interessen führen soll, liegen die Stärken spezialisierter Sonderbehörden in der Entwicklung und auch verfahrensmäßigen Anwendung hochspezialisierter Fähigkeiten (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 29-42 m.w.V). Wird als Referenzpunkt die aufgabenbündelnde Behörde gewählt, so wird erwartet, dass hier die folgenden, vermutlich größtenteils informelle Prozesse zu beobachten sein sollten, die zumindest mittelbar die Vollzugsergebnisse beeinflussen. Spannend ist, dass analog zur *Politisierung* wiederum die veränderten Verhaltensweisen der Führungskräfte für Performanzunterschiede verantwortlich gemacht werden: Mit zunehmender funktionaler Binnen-Differenzierung steigen innerhalb einer Behörde die Notwendigkeiten, widersprüchliche Fachinteressen zu versöhnen und gegenüber der Öffentlichkeit ein abgestimmtes, in sich konsistentes Verwaltungshandeln an den Tag zu legen. Dies erfordert die Abschwächung der einzelnen in der Behörde vertretenen Fachlogiken (vgl. Baumann 1967: 69). Die Behördenleitung muss die Kompromissfindung zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten fördern oder, falls dies nicht gelingt, selbst eine Prioritätensetzung in Abwägungsprozessen vornehmen und damit direkt oder indirekt einzelne Verwaltungseinheiten sanktionieren. Dieses Verhalten sollte bei den Mitarbeitern nicht nur unmittelbare Wirkung über die damit verbundenen Anreizstrukturen zeitigen, sondern auch eine auf Kooperation und Ausgleich ausgerichtete *Verwaltungskultur*⁸⁰ fördern. Sieht man administrative Organisation nicht zuvorderst als Koordinationsproblem (vgl. Mayntz 1997a: 102-106), sondern stellt die Einzelleistung in den Vordergrund, so lassen sich die folgenden Annahmen über die Wirkung funktionaler Binnen-Differenzierung (vermittelt über das Führungsverhalten) entwickeln:

80 Zur Definition, Entwicklung und Verflechtung des übergeordneten Begriffs der *Organisationskultur* vgl. Dauber et al. (2012).

Erstens könnte eine größere funktionale Binnen-Differenzierung die einzelnen Verwaltungseinheiten stärker äußerem Druck von Partialinteressen aussetzen. Zwar bietet der große und hierarchisch aufgebaute Apparat einen Schutz gegen breite politische Frontalangriffe auf Verwaltungseinheiten, da die Bündelungsbehörde als Ganzes kritisiert werden müsste. Vor fokussierten, auf die Durchsetzung von spezifischen Einzelinteressen zielenden Interventionen bietet eine Sonderbehörde mit fachlich versierter Leitung jedoch einen deutlich größeren Schutz, als die fachfremde Verwaltungsführung einer Bündelungsbehörde. Letztere ist vermutlich primär an einer intakten Außenwirkung der Gesamtbehörde i.S. einer geräuschlosen und konfliktarmen Vollzugstätigkeit interessiert.⁸¹ Auf Ebene der Vollzugsmitarbeiter könnte dies zu der aus der Forschung zu Ministerialverwaltungen bekannten *funktionalen Politisierung* führen – der vorauseilenden Übernahme politischer Zielsetzungen zur Vermeidung von Konflikten und hierarchischen Interventionen (vgl. Ebinger/Schmitt 2010). Diese auf der programmentwickelnden Ebene hoch funktionale Eigenschaft wäre für vollziehende Fachverwaltungen keinesfalls erstrebenswert und widerspräche den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit genauso wie professionellen Bewertungskriterien und dem weberianisch objektiven und verlässlichen Verwaltungshandeln.

Zweitens könnten fachliche Einwände innerhalb einer funktional breiter differenzierten Behörde leichter *weggewogen* werden. Dies bedeutet, dass Positionen im Wettbewerb widerstreitender Fachziele unterliegen.⁸² Dabei könnten sich innerhalb einer Behörde feste Machtstrukturen zwischen Fachbereichen herausbilden, die quasi routinemäßig zur Bevorzugung bzw. Benachteiligung einzelner Disziplinen führen (vgl. Mayntz 1997a: 104f.). Auch könnten bereits im Vorfeld einer Entscheidung die Prioritäten der Behördenleitung informell kommuniziert werden (vgl. Hill 1993: 30). Auch ohne explizite Weisung entsteht so eine dilemmatische Situation für das Vollzugspersonal, da eine rein fachlich fundierte Entscheidung ggf. einer Provokation der Hierarchie gleichkäme. Daran anschließend kann erwartet werden, dass hoch binnendifferenzierte Behörden aufgrund ihrer Größe und fehlender *professioneller* Kommunikationsebenen stärker hierarchische Strukturen aufweisen. Dies bedeutet auch, dass hier nicht fachlicher Diskurs oder professionelle Qualität der Arbeit, sondern allein die unbedingte Responsivität zum Maßstab der Leistungsbeurteilung werden könnte.⁸³ Dies könnte dazu führen, dass bestimmte Positionen „[...] im Meinungsbildungs- und

81 Entsprechende Kritikpunkte an kommunaler Bündelung sammelt Baumann (1967: 70).

82 Vgl. vertiefend Ladeur (1984).

83 Gelegentlich werden sogar in eigens anberaumten Koordinationstreffen gemeinsam *abgewogene* Stellungnahmen gefertigt, womit die Nachvollziehbarkeit (für Öffentlichkeit oder Verwaltungsgerichtsbarkeit) der von der Fachseite vorgebrachten Einwände mangels schriftlicher Stellungnahme unmöglich wird (vgl. Bauer et al. 2007a: 51).

Abwägungsprozeß nicht ausreichend Berücksichtigung finden und dadurch letztlich schwimmen oder gar untergehen könnten“ (Hill 1993: 29). Dies hätte nicht nur negative Auswirkungen auf die rechtsstaatliche und wirtschaftlich-funktionale Performanzdimension, sondern würde auch die kontextuelle Performanz belasten: Wenn Spannungen zwischen Fachzielen regelmäßig nicht kooperativ und nachvollziehbar, sondern hierarchisch auf erratisch-machtpolitischer Basis gelöst werden, so könnte dies auf Dauer zu Frustration und Verweigerung bei den Mitarbeitern führen (vgl. Mayntz 1997a: 226-233).

Drittens könnte eine breite funktionale Binnen-Differenzierung und der von den Führungskräften aufgebaute Druck zur Konsensfindung auf der Vollzugsebene bei Leitung und Mitarbeitern dazu führen, dass diese frühzeitig Konflikte mit anderen Zuständigkeitsbereichen durch informelle Absprachen zu lösen versuchen könnten. Darin identifiziert Hill (1993: 29) einen wesentlichen Vorteil von Bündelungsbehörden: die „Vermeidung von Reibungsverlusten und Konflikten sowie der besseren Krisenbewältigung durch vereinfachte Informations-, Kommunikations-, und Koordinationsmöglichkeiten zwischen den Fachämtern.“ Als wesentliches Instrument dieser Form von Konfliktlösung muss das *Paket-Geschäft* angesehen werden, bei dem im Austausch gegen randständige Ziele die Sicherung fachlicher Kernpositionen der einzelnen Verwaltungseinheiten versucht wird. Vorteil dieser Vorgehensweise ist, dass aus fachlicher Warte eine Chance für eine pareto-optimale Lösung besteht, bei der wesentliche Kernanliegen der widerstreitenden Disziplinen berücksichtigt werden. Eine Eskalation auf eine höhere Entscheidungsebene dagegen könnte nicht nur als mangelnde Kompromissbereitschaft gedeutet werden, sie ist auch mit dem Risiko des gänzlichen Untergehens der eigenen Position verbunden. Aus fachlicher Perspektive ist diese Vorgehensweise und die daraus hervorgehende Performanz dennoch unbefriedigend: Zum einen setzt sie ein oft anzuzweifelndes Gleichgewicht zwischen Argumenten und Machtposition der einzelnen Facheinheiten voraus. Zum anderen setzen derartige Verhandlungslösungen oft grenzwertige fachliche Kompromisse voraus, führen zu einer Informalisierung des Verwaltungshandelns und verschleiern tatsächliche Entscheidungslogiken und -orte.

Im Gegensatz zu diesen Szenarien liegen bei weniger funktional binnendifferenzierten Behörden keinerlei Anreize für eine derartige Abschwächung der Fachlogik vor – im Gegenteil, eine möglichst elaborierte Fachlichkeit bietet Vorteile beim dann in den zwischenbehördlichen Bereich oder auf eine Entscheidungsebene externalisierten Wettbewerb zwischen konkurrierenden Fachdisziplinen (Mayntz (1997a: 104f.). Darüber hinaus kann die Führungsebene hier im Gegensatz zu ausschließlich verwaltungsfachlich geschulten Generalisten die Fachlogik und Argumentation ihrer Vollzugsebene aufgrund eines meist ähnlichen Ausbildungshintergrunds auch bei komplexeren Sachverhalten nachvollziehen. Damit sollte nicht nur das Ansehen der Leitung beim Vollzugspersonal

steigen,⁸⁴ sie könnte auch seltener die Berücksichtigung fachfremder Aspekte einfordern. Es sollte also das funktionieren, was Wilkins/Ouchi (1983: 475) als „clan control“ bezeichnen. Die gemeinsame (Fach-) Sprache und die argumentative Begegnung auf Augenhöhe sollten die Professionalität im Sinne der Verteidigung fachlicher Standards stärken, die politisch ausgerichtete Responsivität (mangels Notwendigkeit) jedoch schwächen. Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese S2: Je höher die funktionale Binnen-Differenzierung einer Behörde, desto geringer die Performanz des Verwaltungsvollzugs ihrer Verwaltungseinheiten.

4.5.3. Größe von Verwaltungseinheiten

Wie in Kapitel 3.2.3.4 erläutert, stellt die *Größe* von Verwaltungseinheiten einen wichtigen Prädiktor organisatorischen Handelns dar (vgl. Pollitt et al. 2001: 282 m.w.V.). Insbesondere von der *Unterschreitung* einer für den Vollzug komplexer Aufgaben notwendigen Mindestgröße kann – aufgrund ihrer Auswirkungen auf Arbeitsteilung und Spezialisierung der Mitarbeiter – ein unmittelbarer Effekt auf die administrative Performanz erwartet werden. So stellt Brewer (2006: 44) auf Basis von Surveydaten aus den 20 größten US-Bundesbehörden fest:

„Among the resource variables, only sufficient number of employees has a positive effect on federal agency performance. Staffing levels apparently make a difference. This finding also confirms the notion that excessive downsizing and workforce reductions will undercut federal agency performance.“

Nach einer bald in mehreren Jahrzehnten zu bemessenden Phase des Personalabbaus in den Landesverwaltungen⁸⁵ entstanden insbesondere im Kontext der jüngsten Verwaltungsreformen und der damit einhergehenden Kommunalisierungen, Verwaltungseinheiten mit als kritisch zu betrachtender Größe. Wie zahlreiche Fallstudien zeigten (vgl. Bauer et al. 2007; Bogumil/Ebinger 2008a; Ökoinstitut 2008a,b; Ebinger 2009; Kuhlmann et al. 2011), hat sich in einem Teil der Verwaltungseinheiten die Vollzugssituation massiv verschlechtert. Dies wird von den befragten Mitarbeitern u.a. darauf zurückgeführt, dass aufgrund des geringen Personalbestandes eine De-Spezialisierung notwendig wurde (vgl. Ökoin-

84 So beobachtete Scott (1965) in einer frühen Studie zur Interaktion von Vorgesetzten und Mitarbeitern mit variierendem professionellem Hintergrund, dass spezialisierte und höher qualifizierte Mitarbeiter kritischer gegenüber Vorgesetzten ohne entsprechende Qualifikation, wie auch entsprechenden Gesamtbehörden sind.

85 Vgl. bundesweit für den Bereich der Umweltverwaltung SRU (2007: 60ff.), für die baden-württembergische Gewerbeaufsicht von Koch (2012).